



KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM: TEMEL PARADİGMALAR, DEĞİŞİM VE YENİ YÖNELİŞLER

Editörler
Prof. Dr. Murat ÖNDER
Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE



Ankara, 2023

BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN DENETİMİNDE KURUMSAL YAPI VE UYGULAMALAR

INSTITUTIONAL STRUCTURE AND PRACTICES IN THE SUPERVISION OF THE BANKING SECTOR

Abdurrahman ÇETİN[1]

Göksel TİRYAKİ[2]

ÖZ

Bankacılık sektörünün düzenleme ve denetim çerçevesi hakkında ne teoride ne de pratikte en iyi modelin ne olduğu konusunda üzerinde uzlaşılmış açık bir standart bulunmamaktadır. Öte yandan, bankalar için uluslararası kurumlarca önerilen muhtelif sermaye yeterliliği kuralları, risk yönetim uygulamaları, müşteri haklarının korunmasına ve kara paranın aklanmasının önlenmesine yönelik hususlar başta olmak üzere, önemli düzenleme ve denetim ilkeleri mevcuttur. Bankacılık sektörü açısından giderek önemi artan bulut uygulamaları, fintek (FinTech), büyük teknoloji şirketleri (BigTech), açık bankacılık işlemleri, kişiden kişiye finansman, dijital paralar ve cüzdanlar, blokzincir teknolojisi, siber güvenlik, yeni ödeme sistemleri ve kripto varlık (para) işlemleri finansal sistemin düzenlenme ve denetlenme çerçevesini daha da hassas ve esnek bir yapıya dönüştürmeye adaydır. Batılı ülkeler merkezli 2008-2009 küresel krizi sonrasında, merkez bankalarının likidite sağlayıcılığı konusundaki hayati rolü, finansal sistem ve finansal istikrar için makro ihtiyati olarak nitelendirilen risk azaltıcı önlemleri artmıştır. Bu durum bankacılık düzenleme ve denetleme çerçevesi içerisinde merkez bankalarının ağırlığının giderek daha fazla hissedilmesine neden olmuştur. Ayrıca finansal sistemde sürekli yenilenen ve gelişen

1 Doç. Dr., Finansal Kurumlar Birliği, Genel Sekreter Yardımcısı, Tasarruf Finansman Şirketleri, https://orcid.org/0000-0002-4464-0822, abdurrahman.cetin@fkb.org.tr

2 Dr., SMMM, Kıdemli Bankalar Yeminli Başmurakıbı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, https://orcid.org/0000-0002-9689-0620, gtiryaki@bddk.org.tr

teknoloji kullanımı bankacılık düzenleme ve denetim çerçevesinde de "SupTech" (Denetim Teknolojileri) gibi bilgi teknolojilerinin daha fazla kullanımını gündeme getirmiştir. Ancak bütün bu yeni teknolojik olanak ve araçlar denetim elemanlarının doğrudan bir ikamesi olarak düşünülmemeli, denetim sürecinde onları her anlamda destekleyecek ve güçlendirecek yapılar olduğu dikkate alınmalıdır.

ABSTRACT

There is no clear, agreed-upon standard on what is the best model for the regulatory and supervisory framework of the banking sector, neither in theory nor in practice. There are also significant regulatory and supervisory principles for banks, including various capital adequacy rules, risk management practices, protection of customer rights, and prevention of money laundering, introduced by the international institutions. Cloud applications, "FinTech", "BigTech", open banking transactions, person-to-person financing, digital currencies and wallets, blockchain technology, cyber security, new payment systems and crypto asset (money) transactions are increasingly important for the banking sector. These factors are liable transform the regulatory and supervisory framework of the financial system into an even more sensitive and flexible structure. After the 2008-2009 crisis centered on Western countries, the vital role of central banks in providing liquidity and risk-reducing measures, which are described as macroprudential, for the financial system and financial stability, increased. Therefore, the weight of central banks within the banking regulatory and supervisory framework has enhanced. In addition, the use of constantly renewed and developing technology in the financial system brings to the agenda the increased use of information technologies such as "SupTech" (Supervision Technologies) within the framework of banking regulation and supervision. However, all these new technological opportunities and tools should not be considered as a direct replacement for supervision personnel; it should be taken into consideration that they are structures that support and strengthen them in every sense during the supervision process.

Anahtar Kelimeler: Finansal İstikrar, Kurumsal Yapılar, Düzenleme, Denetim, Bankalar.

Keywords: Financial Stability, Institutional Structures, Regulation, Supervision, Banks.

GİRİŞ

Bankalar, kaydi para üretmeleri, güven, likidite ve ödeme araçları sağlamaları, müşterilerinden bilgi toplayıp üretmeleri ve finansal risklerin yönetimine katkılarıyla bir ekonomide, tasarrufların yönetilmesi, tüketim ve yatırımların finansmanı başta olmak üzere, her türlü ekonomik iş ve işlemin kolay ve hızlı gerçekleştirilmesi konusunda son derece kritik bir fonksiyon icra etmektedir. Haliyle bu kurumların sıradan bir ticari işletme gibi muamele görmesi beklenemeyecektir. Dolayısıyla kamu açısından ortaya çıkan tüm bu önemli dışsallıklar sebebiyle bankalara ilişkin özel bir mevzuatın getirilmesi ve bu kurumların yakından takip edilmesi bir zaruret olarak çok uzun süreden beri dünya genelinde tecrübe edilmektedir. Bankacılık lisanslarının verilmesinden bu kurumların tasfiye edilmesine kadar bütün süreç, genel hukuk kuralları dışında özel düzenlemelerce hükme bağlanmakta ve bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi için devletler tarafından kamu kurumlarına özel görevler verilmektedir.

Bu çalışmada, bütün bu sürecin ve mevcut durumun daha iyi anlaşılması bakımından öncelikle genel olarak bankacılığın gelişimine değinilecek ardından hem küresel düzeyde hem de Türkiye'de bankaların düzenlemesi ve denetlenmesinin tarihi ortaya konulacaktır. Akabinde günümüzde dünyada ve Türkiye'deki bankacılık düzenlemesine ve denetimine ilişkin kurumsal uygulamalar anlatılacaktır. Sonuç olarak ise hem tarihi deneyimlerden hem de güncel küresel uygulamalardan hareketle Türkiye için kurumsal yönden daha etkin ve verimli olabilecek öneri ve değerlendirmelerde bulunulacaktır.

1. BANKACILIĞIN GELİŞİMİ

Paranın, bir anlamda takas ekonomisi demek olan mal paradan itibaren günümüze değin gelişim sürecine bakıldığında, *"Takas > Para > Kredi > Banka > Mevduat > Kaydi Para > Finansallaşma > ?"* şeklinde bir patikadan bahsetmek mümkündür (Tiryaki, 2015: 31-54). İnsanlığın binlerce yıllık para serüveninde nice önemli eşikler ve aşamalar mevcuttur. Fakat bütün bu tarihi deneyim içerisinde para ve finansa dair bazı temel noktalardan bahsedilebilir. Bu temel konuları paranın değişen ve değişmeyen yönleri olarak da sınıflandırmak mümkündür. Paranın değişmeyen tarafları, kamu gücüne dayanması, satın alma gücünü temsil etmesi ve belirli ellerde yoğunlaşmasıdır.

Buna karşılık para ve finansın özü ve ekonomik işlevi açısından bütün tarihsel tecrübesi içinde son derece değişken ve yenilikçi yönleri de bulunmaktadır. Bu yönler, kurumsal, teknolojik ve düzenleyici dönüşüm şeklinde üç ana başlık altında sınıflandırılabilir.

Kurumsal olarak para ve finans konusundaki en büyük atılımın, ticari bankacılığın ve mevduatın ortaya çıkışı olduğu söylenebilir. Tarihte kurumsal olarak bankaların ilk defa İtalya'da ortaya çıktığı ve ilk merkez bankasının 17. yüzyılda kurulduğu kabul edilmektedir. İtalya'da 14. yüzyılda, ilk banka şubelerinin ortaya çıkmasından 19. yüzyılda kurallı ve çok şubeli bankaların yaygınlaşmasına kadar banka müessesesi çok önemli dönüşümler geçirmiştir. Fakat bu süreç içinde para ve finansa ilişkin en önemli dönüşüm şüphesiz "Banknot"un ortaya çıkıp kabul görmesidir. Bankacılık kural ve kurumlarının gelişmesiyle ticari bankacılık, kredi üretiminin kurumsal ve fonksiyonel bir yapıya kavuşması ve mevduat hesapları daha da önem kazanmıştır. Böylece kaydi (hesabi) para yoğun biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Günümüzde banka mevduat hesaplarındaki varlıklar kaydi para olup asıl para arzını meydana getirmektedir (Tiryaki, 2023a; Tiryaki, 2023b: 88).

Avrupa'da ilk bankalar özel sermayeli kurulmuştur ama bu bankaların kraliyet ve feodal hükümdarlıklarla yakın bir ilişki içinde olduğu ve bilhassa savaşların finansmanında önemli rol oynadığı belirtilmektedir. Diğer yandan bu özel bankaların zaman içerisinde başarısızlıklar göstermesi üzerine 15. yüzyıldan itibaren kamu bankalarının da kurulmaya başlandığı ifade edilmektedir (Barth vd., 2006: 36-37). ABD'de ise bankacılık faaliyetlerinin başlaması 18. yüzyıldaki bağımsızlık savaşı öncesine kadar gitmektedir. 1864-1913 arasında muhtelif banka panikleri ve finansal krizler de yaşanmış, bunların akabinde 1913 yılında kabul edilen bir yasayla ABD'yi 12 bölgeye ayıran FED (ABD Merkez Bankası) kurulmuştur (Spong, 2000: 16-22).

Birinci Dünya Savaşı koşullarında uluslararası finansal sistemde kötüleşmeler gözlenmiş, savaş sonrası enflasyonist bir zaman dilimine girilmiş, 1920'li yılların başında ekonomik daralmalar meydana gelmiş ve sonrasında ise görece iyimser bir ortam oluşmuştur. Bu süreçte banka sayısında ve bankacılık faaliyetlerinde yüksek bir artış ve büyüme görülmüştür. Ancak bu iyimser dönem 1929 Buhranı ile sona ermiştir. Bankalar iflas etmiş ve bankalara güven kaybolmuştur.

Bu sebeple 1933 yılında bankacılık sistemine tekrar güvenin temini için mevduat sigorta sistemi getirilmiştir (Spong, 2000: 22-23). Diğer yandan, 1935 ile 1970 arasında ciddi bir bankacılık krizi yaşanmamış, 1929 akabinde faizlerin belirli oranda istikrar kazanması, bankaların daha ihtiyatlı olması, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletlerin daha fazla borçlanmaları ve burada bankaların aktif rolü, aşırı ölçüde kredi genişlemesi olmaması ve sosyalist blokun kredileri doğrudan kontrol etmesi birlikte düşünüldüğünde, görece daha uygun bir bankacılık ortamına imkân vermiştir (Goodhart ve Tsomocos, 2007: 8-9).

İkinci Dünya Savaşı'nda sonra Bretton Woods sistemi ve IMF'in kurulması küresel bankacılık açısından bir dönüm noktasıdır. O zamana değin döviz kurlarının seyri finansal sistem için önemli bir dalgalanma sebebiyken Bretton Woods Sistemi ile ABD dolarının altına karşı sabitlenmesi ve diğer tüm önemli para birimlerinin bu sabit kura göre ayarlanması kurlarda görece bir istikrar sağlamıştır. Fakat Bretton Woods Sistemi 1971 yılına kadar çalışabilmiştir. ABD'nin gevşek para politikası izlemesi altın stokunun üzerinde para arz etmesine yol açmıştır. Bu nedenle 1944-1973 yılları arasında yaşanan görece istikrarlı süreç sonlanmıştır. Öte yandan, 1957 Roma Anlaşması ile Avrupa Topluluğu'nun ortak bir pazara doğru yönelmesi topluluk içinde bankacılıktaki bütünleşmeyi artırmıştır. 1974 ve 1977 yıllarında Avrupa Komisyonu tarafından çıkarılan direktiflerle yabancı bankalar dâhil, ülke içindeki bütün bankaların aynı kurallara tabi olması talep edilmiştir (Balthazar, 2006: 7-8).

1970'li yıllarla birlikte yaşanan finansal serbestleşme ve küresel bütünleşme çabaları yeni bir bankacılık anlayışının da gelişmesine zemin hazırlamıştır. Bilgisayar ve bilgi işlem teknolojilerindeki gelişme de bu süreci hızlandırmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren internetin ve akıllı cihaz teknolojisinin yaygınlaşması, insanları finansal olarak yeni arayışlara ve kolaylıklara da yöneltmiştir. Finansal serbestleşme ve küreselleşme ertesinde bilhassa 2007-2008 küresel finans krizinden sonra merkez bankalarının yönettiği itibari paraların aşırı bollaşıp değer kaybetmesi de insanları yeni parasal arayışlara girişmeye sevk etmiştir. Bankacılıkta ve ödemeler sistemlerinde farklı elektronik para biçimlerinin giderek önem kazanması, madeni ve kâğıt gibi fiziki paranın tedavülüne ek olarak başta banka mevduat hesapları, muhtelif yeni finansal kuruluş ve araçları, banka ve kredi kartları, elektronik fon

transferleri, diğer kaydi ödeme yöntemleri ve en son birtakım sanal kod ve şifrelerden müteşekkil dijital paraları ve blokzincire dayalı kripto varlıkları gündeme getirmiştir (Tiryaki, 2023a; Tiryaki, 2023b: 88). Bu bağlamda bankacılıkta yeni parasal ve finansal alternatifler ortaya çıkmıştır.

2. BANKALARIN DÜZENLENMESİ

Genel olarak bakıldığında bankacılık düzenlemeleri finansal krizlere, tarihsel ve politik olaylara bir tepki olarak gelişmiştir. Bu nedenle de başlangıçtan itibaren bir merkezden tasarlanmış bir bankacılık yapısı ve buna göre belirlenmiş bir düzenleme çerçevesi oluşmamıştır. Finansal ve ekonomik krizlerin olumsuz tecrübeleri veya birtakım önemli tarihsel dönüşüm anlarında temel bankacılık düzenlemeleri getirilmiştir. Literatürde bankacılık düzenlemelerinin dört temel amacı; müşterilerin ve tasarruf sahiplerinin haklarını korumak, parasal ve finansal istikrarı sağlamak, etkin ve rekabetçi bir finansal sistemi temin etmek, finansal hizmet kalitesini artırmak şeklinde sıralanmıştır (Tiryaki, 2012: 67-69; Mossavar-Rahmani, 2023). İktisat literatüründe düzenlemelerin piyasa başarısızlıklarına odaklanması, müşterilerin haklarının korunmasını esas alması, asimetrik bilgi sorununa eğilerek güven sağlaması ve sistemik riskleri önlemesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Öte yandan, etkin bir bankacılık düzenleme uygulanmasının her zaman önemli bir sorun ve karmaşık bir konu olduğu, dolayısıyla bu sahadaki çalışmaların çoğunlukla düzenlemelerin analizine odaklandığı ve sıklıkla istatistiki yöntemlerle düzenlemelerin etkisinin ayrıştırılmasına yönelindiği vurgulanmaktadır (Tiryaki, 2012: 67-69).

Bankacılık düzenlemelerinin bankaların aracılık fonksiyonu, ödemeler sistemindeki işlevi, yüksek kaldıraç oranlarıyla çalışması gibi nitelikleri ve hassas yükümlülükler, mevduat sigortası ve likidite gibi konulara daha fazla odaklandığı söylenebilir. Bankacılık düzenlemelerinin temelinde, ilgili bütün paydaşların aynı bilgi ve uzmanlık seviyesinde olmaması sebebiyle ahlaki tehlike ve ters seçimin çok önemli unsurlar olarak yer aldığı açıktır (Dewatripont ve Tirole, 1999: 29-32).

Dünyanın en eski uluslararası finans kurumu olarak kabul edilen ve merkez bankalarının bankası diye de nitelenen Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) bünyesindeki Basel Bankacılık Denetim Komitesi, 1974 yılında G10 ülkelerinin merkez bankalarının öncülüğünde

kurulmasından sonra küresel ölçekte en önemli bankacılık düzenleme platformu haline gelmiştir. Günümüzde Komiteye, G-20 ülkeleri başta olmak üzere, 28 ülkenin merkez bankaları ile bankacılık düzenleme ve denetim otoriteleri üyedir. Komitenin yıllara yaygın pek çok düzenleme, ilke, çalışma ve araştırması yanında küresel bankacılık düzenlemeleri yönünden üç faaliyeti çok önemli dönüm noktası olmuştur. İlki, Basel I olarak da bilenen ve 1988 yılında ilan edilen sermaye yeterliliği kavramına ve ölçümüne ilişkin çerçevedir. İkincisi, 1997 yılında duyurulan ve bankacılık krizlerinden edinilen deneyimlerle şekillenen "Etkin Bankacılık Denetimi İçin Temel Prensipler"dir (Core Principles). Komite'nin, ilk kez 2004 yılında açıkladığı çok ayrıntılı ve kapsamlı Basel II Uzlaşısı ise dünya çapında bankacılık düzenleme anlayış ve yaklaşımını ciddi biçimde dönüştürmüştür. Özellikle 2008-2009 küresel finans krizi ertesinde Basel II'de önemli değişiklikler yaşanmış ve sonrasında Basel 2,5 ve Basel III gibi yeni düzenlemeler ortaya çıkmıştır (Tiryaki, 2016: 221-227). Cumhuriyet döneminde bankacılığa özgü ilk hukuki düzenleme, 05.06.1933 tarihinde yayımlanan 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu'dur. 09.06.1936 tarihinde yayımlanan 2999 sayılı Bankalar Kanunu ile bankalara özel bir yasa çıkarılmıştır. Bu Kanun, 02.07.1958 tarihinde yürürlüğe giren 7129 sayılı Bankalar Kanunu'na kadar değişikliklerle varlığını korumuştur. 7129 sayılı Kanun da 02.05.1985 tarihinde 3182 sayılı Bankalar Kanunu yürürlüğe girene kadar, yapılan bazı önemli değişikliklerle geçerliliğini muhafaza etmiştir.

23.06.1999 tarihinde yayımlanan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile mali ve idari özerkliği haiz bir kamu kurumu olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuştur. Böylece daha önce Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) ve Hazine Müsteşarlığında olan bankacılığa ilişkin bütün düzenleme ve denetim yetkisi merkezi idare ve bütçeden bağımsız yeni bir kamu kurumuna devredilmiştir. Ancak Türkiye, 1999-2002 döneminde, tarihindeki en ağır bir finansal ve ekonomik kriziyle karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde çok sayıda banka BDDK kararıyla devir veya tasfiye süreci yaşamıştır. 01.11.2005 tarihinde 5411 sayılı Bankacılık Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yeni Kanun, başta Basel Bankacılık Denetim Komitesinin düzenlemeleri olmak üzere, gelişen ve değişen uluslararası bankacılık kural ve uygulamaları ile yaşanan ağır krizin deneyimlerini de dikkate alarak ayrıntılı, kapsamlı ve daha önceki kanunlara göre

uzun bir şekilde tasarlanmıştır. Bugüne kadar çok sayıda değişiklik geçirerek hâlâ yürürlükte olan bu Kanun, çeşitlenen ve gelişen finansal sistemin ihtiyaçları çerçevesinde BDDK'nın görev alanını banka dışındaki finansal şirketleri de kapsayacak şekilde genişletmiştir. Ayrıca daha önce BDDK bünyesinde olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), ayrı ve bağımsız bir özerk kurum haline getirilmiştir (Tiryaki, 2012: 74-76).

Türkiye'nin bankacılık düzenlemelerine ilişkin bu kısa tarihi bilgiler konuya dair uluslararası deneyimlerden pek farklı değildir. Bankacılık düzenlemelerinin yaşanan ciddi olaylara ve krizlere yönelik birer tepki ve iyileştirme çabası olarak sürekli değiştiği ve dönüştüğü açıktır. Nitekim Basel Kuralları (Basel I, II, III) olarak bilinen ve sürekli yenilenen uluslararası bankacılık düzenleme standartları da bu durumu doğrulamaktadır. Üstelik 2008-2009 arasında, ABD başta olmak üzere özellikle Batılı ülkeleri etkisi altına alan küresel finans krizi, mikro ihtiyati denen ve tekil banka odaklı bir bakış açısını esas alan düzenleme anlayışının yetersizliğini ortaya çıkarmıştır. Artık, mikro ihtiyati kadar tüm finansal sistemi ve istikrarı göz önünde bulunduran makro ihtiyati bir bakış açısının da bankacılık düzenlemelerine hâkim olması gerektiği çoğunlukla kabul görmektedir. Sürekli gelişen ve yenilenen bankacılık işlemlerini tek tip ve durağan kurallar ile sınırlamak veya kontrol etmek bir hayli güçtür. Hatta bu dinamizmin, aşırı düzenlemeler ile kontrol altına alınması veya törpülenmesinin finansal ve ekonomik gelişme açısından bir engel olduğu fikri de taraftar bulabilmektedir. Kısacası bankacılık düzenlemelerinin boyutu, biçimi ve en uygun düzeyi konusundaki tartışmalar devam edecek gibidir.

3. BANKALARIN DENETİMİ

Bankacılık düzenlemelerinin ayrılmaz bir parçası olan denetim konusu, daha net bir alan olup, denetimin gerekliliği, yoğunluğu ve kapsamı hususunda düzenlemelere göre daha fazla bir uzlaşıdan bahsedilebilir. Hatta düzenlemenin daha geniş yorumlanabileceği, özünde denetimi ve gözetimi de kapsadığı söylenebilir. Finansal sistemin sorunsuz işleyişi açısından, bankalar başta olmak üzere, finansal sistem içerisindeki bütün kurum ve tarafların getirilen düzenlemelere uymaları ve bu durumun ilgili yasal otoriteler tarafından kontrol edilmesi ve gözetilmesi çok önemli bir varsayım ve gerekliliktir. Aksi takdirde bankacılık düzenlemelerinin bir sonucunun olmayacağı açıktır. Aslında

bu durum, denetime konu olabilen bütün alanlar ve düzenlemeler için de geçerlidir. Nitekim literatürde bankacılık düzenleme kavramı ile denetimin paralel biçimde kullanıldığı da gözlenmektedir. Bu yaklaşımın belki en somut örneği bankacılık düzenlemeleri konusunda en önemli uluslararası kurumun adının Basel Bankacılık Denetim Komitesi olmasıdır (Tiryaki, 2012: 97-100).

Bankacılık düzenleme kavramı, genelde banka ve bankacılıkla ilgili tüm politika ve uyum mekanizmalarını tanımlarken, bazen ifade düzeyinde düzenleme ve denetim ayrımına gitmenin, vurgulama ihtiyacından doğabildiği de söylenmektedir (Barth vd., 2006: 21-63). Finansal aracıların faaliyetlerini sağlıklı yürütebilmeleri ve aktif kalitesinin korunabilmesi, düzenleme ve denetleme otoritelerinin yayımlamış oldukları kanun, yönetmelik, tebliğ, rehber ve talimatlara uymaları ile mümkündür. Bankaların aktif kalitesini sağlayabilmesi için sermaye yeterlilik, likidite, kârlılık, risk grubu sınırlamaları, gayrimenkul edinimi, bağış sınırı gibi pek çok hususta sınırlayıcı oranlar bulunmaktadır (Çetin, 2018: 206-215). Bankaların müşterilerine kullandırmış oldukları kredilere ilişkin olarak takipteki alacaklar tutarının artmasına, aktif kalitesinin bozulmasına, kaynak (borçlanma) maliyetinin artmasına, özkaynak ve aktif kârlılığının düşmesine ve müşteriler açısından da sosyal sorunlara yol açabilmektedir (Çetin, 2020a: 233-276).

Banka denetiminin, son derece önemli faaliyetler yürüten bankaların kimler tarafından nasıl yönetildiğinin anlaşılması, bankacılık işlemlerinde kötü niyet, ahlaki tehlike ve ters seçimi azaltmaya yönelik ciddi ve önemli bir araç olduğu da belirtilmektedir. Güçlü bir bankacılık denetim sistemi için ise bankacılık düzenleme ve denetim otoritelerinin bağımsızlığa ve yeterli kaynak ve hukuki statüye sahip kılınmaları, denetimlerde risk yönetimine odaklanılması ve düzeltici aksiyonların teşvik edilmesi, portföy çeşitlendirilmesine ve yoğunlaşma riskine önem verilmesi, banka denetçilerinin sorumluluk çerçevesinin belirlenip hukuken korunması, muhasebe ve kamuya açıklama mecburiyetinin iyi belirlenmesi, banka kaynaklarının suiistimalinin önlenmesi ve sağlıklı işleyen bir hukuk ve yargı sisteminin varlığı gerekli görülmektedir (Mishkin, 2000: 22-289).

1990'lı yıllardan sonra banka ve finansal kuruluşların iflas etmesi bankacılıkta kurumsal yönetişim ilkelerinin benimsenmesine yol

açmıştır. Kurumsal yönetişim ilkeleri olarak, banka üst yönetimin yeterli bankacılık ve finans tecrübesinin bulunması, bankaların kimseden emir veya talimat almaması, kararlarda bağımsızlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine riayet etmeleri beklenmektedir. Banka yönetim kurulu üyeleri ile üst yönetime atanacak kişilerin yeterli liyakate sahip olması ve keyfi uygulamalarla görevlerine son verilmemesi gerekmektedir. Yönetim kurulu üyeleri ve üst yönetimin atanması, görevden alınması, sorumlulukları, görev süreleri gibi hususlar açık ve şeffaf bir şekilde kararlaştırılmalıdır. Yönetim kurulu üyeleri bankanın stratejisinin belirlenmesinden finansal sağlamlığın teminine, kredi tahsis işlemlerinden ve operasyonel faaliyetlerden birinci derece sorumludur (Adams vd., 2022: 9-16).

Bankaların verimli ve etkin bir şekilde faaliyetlerini yürütebilmesi, sağlıklı bir muhasebe ve finansal raporlama sistemi kurup işletmeleri ile olanaklıdır (Çetin, 2020b: 14). Denetçilerin denetim faaliyetlerini mesleki etik hükümlerine göre yürütmeleri gerekmektedir. Ayrıca, denetlemiş oldukları finansal tabloların doğruluğu ve güvenilirliğinin sağlanmasının yanı sıra tüm paydaşların menfaatinin korunmasına yönelik olarak etik farkındalığını geliştirmeleri beklenmektedir (Çetin, 2020b: 77).

Bankacılıkta etkin bir risk yönetim sisteminin kurulması, düzenleme, denetleme ve gözetim sisteminin iyi tasarlanması finansal istikrarın sağlanmasına ve büyümenin desteklenmesine yardımcı olmaktadır. Bankaların mali yapısının kötüye gitmesi, kredi sisteminin ve finansal istikrarın bozulmasına da yol açmaktadır. İflas eden mevduat bankaları için mevduat sigorta tutarlarının yetersiz kalması ve kamunun devreye girmesi, hükümetlerin kamu maliyesinin ciddi şekilde tahrip olmasına ve bütçenin büyük açıklar vermesine neden olabilmektedir. Denetim, gözetim, mevduat sigorta sistemi ve çözümlemenin yetersiz olması, bankacılık sistemine olan güvenin sarsılmasına sebebiyet verecektir. Merkez Bankalarının ve denetim otoritelerinin bağımsız olmadığı durumlarda hükümetler özellikle kamu bankalarına müdahale etmek isteyebilmektedirler. Bankacılık sisteminin sağlıklı çalışmasına devam edebilmesi ve bankaların profesyonel bir şekilde çalışmalarını sürdürebilmeleri için düzenleme, denetim ve gözetim alanlarında sorumlulukların yerine getirilmesi ve bağımsız denetimlerin uluslararası muhasebe ve denetim standartlarına uygun şekilde gerçekleştirilmesi gereklidir (Adams vd., 2022: 16-24).

Diğer taraftan kural dışı uygulamaların, bankacılıkta haksız rekabet ve dışsallık gibi iki önemli sonucu olduğu; bankaların olumsuz dışsallık üretecek faaliyetlerde bulunup bulunmadıklarının etkin bir şekilde denetlenmesinin ve olumsuz dışsallığa neden olan bankaların sistemik riske dönüşmeden çözümlenmesinin son derece önemli olduğu belirtilmektedir. Ayrıca denetimin sadece yasal düzenlemelere uygunluğun kontrolü olarak değerlendirilmemesi, bankacılık faaliyetlerinin sonuçlarının kasıtsız bir biçimde birtakım olumsuz dışsallıklarla sistemik riski artırabileceği, bu tür durumlarda bir kural ihlali olmasa dahi işlemlerin ekonomik neticelerinin hukuki sonuçlarını aşabileceği belirtilmektedir. Kısacası denetim farklı yönlerden çok ince bir denge mekanizması ve sürecidir. Bankacılık denetiminin durağan koşullarda sürdürülmediği, finansal sistemdeki yenilik ve gelişmelerin meydana getirdiği yeni dışsallıkların ilgili denetim otoriteleri tarafından zamanında analiz edilip gerekli önlemlerin alınmasının zorunluluğuna da dikkat çekilmektedir (Ersel, 1999: 32-35).

Mesela 2001 kriz döneminde yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilen bankalarda, *"Kurumsal yönetimin yetersizliği, sermaye yetersizliği, yabancı kaynakların ve gelirlerin artırılamaması, açık pozisyon ve banka portföyünden kaynaklanan riskler gibi yapısal sorunlar"*(BDDK, 2010: 16) dar anlamda birer hukuki metin olan bankacılık düzenlemelerinin sadece var olması ile çözülemeyecek, etkin bir denetim ile de desteklenmesini gerektirecek niteliktedir. Dolayısıyla bankacılık alanında düzenleme ve denetim kavramlarının birbirlerinden ayrı düşünülmesi pek mümkün görülmemektedir. Bankacılıkta Düzenleme (Regulation) ve Denetim (Supervision) çerçevesinin dörtlü bir yapıda olduğu açıktır. İhtiyatlı Düzenlemeler (Prudential Regulation), Uzaktan Gözetim (Off-site Supervision), Yerinde Denetim (On-site Supervision) ve Uygulama (Enforcement) biçiminde birbirine bağlı ve birbirini destekleyen bu dörtlü yapının kurulması ve devamlılığı, sağlam ve etkin bir bankacılık sisteminin varlığı için gerekli bir kurumsal mimaridir (Tiryaki, 2012: 97-100).

4. KÜRESEL UYGULAMALAR

Günümüzde küresel ölçekte bankacılık düzenleme ve denetim ilkelerinin belirleyicisi olan Basel Bankacılık Denetim Komitesinin 1997 yılında ilk hâlini yayımladığı "Etkin Bankacılık Denetimi İçin Temel Prensipler"i, bankaların düzenlenmesi ve denetimi hususunda

ülkelerin kurumsal yapılanmalarının oluşturulmasında ve idamesinde temel başvuru metinlerinden biridir. Nitekim IMF ve Dünya Bankası tarafından 1999 yılından itibaren ortaklaşa yürütülen ve üye ülkelerin finansal sistemlerinin düzenlenme ve denetim etkinliğinin değerlendirildiği Finansal Sektör Değerleme Süreci (FSAP) için uygulanan temel ölçütler bu ilkelere dayanmaktadır. Eylül 2012'de yayımlanan son metinde temel ilkelerin sayısı 25'ten 29'a çıkarılırken, 34 yeni temel ve 5 yeni ek ölçütten oluşan toplam 39 yeni değerlendirme unsuru belirlenmiştir (BCBS, 2012).

Komite, ilke metninde, ülkelerin bankacılık düzenleme ve denetim otoritelerine başka görevler de verebilmekle birlikte banka düzenleme ve denetim çerçevesinin temel amacının bankaların ve bankacılık sisteminin güvenirliğini ve sağlamlığını teşvik ve banka iflaslarının önlenmesi olduğunu açıkça dile getirmektedir. 2007-2008 küresel finans krizi, sistemik riskin ve denetimin makro ve mikro ihtiyati boyutlarını açık şekilde göstermiştir. Bu nedenle risklerin bankaların tekil bilançosundan daha geniş bir bağlamda ele alınması; örneğin tasarruf sahiplerinin ve tüketicinin korunması, finansal istikrar ve finansal kapsayıcılık açısından değerlendirilmesi önerilebilir. Düzenleyici ve denetleyici otoritelerin, sistemik riskleri ele almak için önleyici tedbirler alma becerisine sahip olmasının önemli olduğuna dikkat çekilmektedir. Etkin bir kriz hazırlığı ve yönetimi ile düzenli çözümleme (tasfiye) çerçeveleri ve önlemleri gereklidir. Bankaların güvenli ve sağlam işleyişinde temel bir unsur olarak etkili kurumsal yönetime de odaklanmak mühimdir (BCBS, 2012: 4-7).

Ayrıca Komite, bu prensiplerin bankacılıktaki bütün sorun ve riskleri içermediğini ve ülkelerin şartlarını dikkate alarak bu ilkelerin en iyi uygulama rehberi gibi esas alınmasını ve değerlendirilmesini vurgulamaktadır. Yine bu ilkelerin kendi başına bankacılıktaki sorunları gidermeyeceğini, ekonomik başarısızlıkların piyasa mekanizmasının ve risk alma faaliyetinin doğal bir sonucu olduğunu dile getirmektedir. Etkin bir bankacılık düzenleme ve denetim sistemi için ise bazı dışsal faktörlerin ön şart kabilinden gerekli olduğunun altı çizilmektedir. Söz konusu ön koşullar: sağlam ve sürdürülebilir makroekonomik politikalar, finansal istikrar için iyi oluşturulmuş sağlam bir çerçeve, iyi düzeyde gelişmiş bir kamu altyapısı (hukuki, adli, muhasebe, denetim, ödemeler sistemi, kurumsal yapılar, yeterli veriler gibi), kriz yönetimi,

iyileştirme ve çözümleme odaklı açık bir çerçeve, uygun düzeyde sistemik koruma veya kamu güvenlik şemsiyesi (nihaî likidite mercii ve mevduat sigortası gibi) ve etkili piyasa disiplini biçiminde sıralanmıştır (BCBS, 2012: 14-16).

Hızlı küreselleşme, kuralsızlaştırma (deregülasyon), teknolojik değişime ve finansal yeniliklere yeterince ayak uyduramamak finansal krizlerin temel sebeplerindendir (Vunjak ve diğerleri, 2020). ABD'de bankacılık sektöründe faaliyet gösteren en büyük yatırım bankalarından birisi olan Lehman Brothers'ın 2008 krizinde iflas etmesi banka düzenleme ve denetim çerçevesinin yeniden ele alınmasını zorunlu hale getirmiştir. 2010 yılında kabul edilen Dodd-Frank Yasası hem bankalara hem de halka açık olan şirketlere önemli ve yeni yükümlülükler getirmiştir. Bu düzenleme ile birlikte ABD bankacılık sektöründe Basel III kriterlerine uyum, sermaye yeterliliği, nitelikli sermayenin bulundurulması, likiditenin yakından takip edilmesi, acil eylem planlarının hazırlanması, spekülatif işlemlerin ve kaldıraç oranlarının sınırlandırılması ile stres testi gibi çalışmaların hayata geçirilmesi amacıyla bir takım yeni ve sıkı kurallar belirlenmiştir (Sylla, 2020). Ancak bu yeni ve sıkı düzenlemelerin sonradan gevşetilmesi Mart 2023'te ABD'de ciddi banka iflaslarının tekrar yaşanmasına neden olmuştur.

IMF tarafından Eylül 2023 tarihinde yayımlanan çalışmada, Mart 2023'te ciddi bankacılık krizleri yaşayan ABD ve İsviçre'nin 2020 ve 2019 FSAP değerlendirmeleri de dâhil olmak üzere, 2012'den bu yana IMF ve Dünya Bankası uzmanlarınca 60 muhtelif ülke özelinde yapılan finansal sistem değerlendirmeleri bağlamında ulaşılan sonuçlar analiz edilmektedir. Ülke değerlendirmelerinde, başta sermaye ve likidite düzenlemesi olmak üzere, başlıca Basel düzenleyici kurallarına ilişkin genelde istikrarlı ilerlemeler kaydedildiği ifade edilmektedir. Buna karşılık, bankacılık denetiminin güçlendirilmesi yönündeki ilkeler bakımından gelişmelerin bir hayli yavaş kaldığına dikkat çekilmektedir. Oysa denetim için etkin bir kurumsal yapı ile bankaların sağlamlığı ve istikrarı arasında güçlü bir ilişki olmasına rağmen birçok ülkede hâlâ yeterli ve uygun yetkiler ile bağımsızlığa sahip banka denetçilerinin bulunmadığı saptanmaktadır. Bu çerçevede denetim yaklaşımında, tekniklerde, araçlarda ve özellikle düzeltici ve yaptırım yetkilerinde sermaye ve likidite düzenlemelerine göre ülke örneklerinde daha

çok eksiklikle karşılaşıldığı vurgulanmaktadır. Nitekim 60 ülkede gerçekleştirilmiş FSAP değerlendirmesinde, bankacılık denetimi için kurumsal ortamı oluşturan iki ilke; "Sorumluluklar, Amaçlar ve Yetkiler" ile "Bağımsızlık, Hesap verebilirlik, Kaynaklar ve Yasal Koruma" incelenirken, ikincisinin en az karşılanan prensip olduğu ve ülkelerin %60'ında sıkıntılar yaşandığı belirtilmektedir (Adrian vd., 2023: 11-17).

Analizde operasyonel bağımsızlık eksikliğinin denetim otoritelerinin karşılaştığı en yaygın zorluk olduğuna dikkat çekilerek bu konunun finansal istikrarı etkileyebildiğine değinilmektedir. Özellikle yükselen ve gelişmekte olan ekonomilerde denetleyicilerin yetersiz bağımsızlığı (uygunsuz atamalar ve görevden almalar gibi) en yaygın zayıflık olarak öne çıkmaktadır. Bunu kaynak eksikliği (yetersiz ve deneyimsiz personel, ücretlendirme sorunları ve bazı alanlarda uzmanlık beceri yetersizlikleri) ve finansal istikrar için belirsiz bir yetki çerçevesi takip etmektedir. Denetim otoritelerinin tümü belirlenen hedeflere uygun ve tam yetkileri haiz değildir. Eksik yetkiler arasında, özellikle lisansları iptal etme, tekil olarak yaptırım uygulayabilme veya bankalar özelinde ihtiyati standartları yükseltebilme yetkisinin olmaması sayılmaktadır. Değerlendirilen 60 ülkenin neredeyse beşte birinde denetçiler için ya yasal koruma bulunmadığı ya da bu konuda önemli eksiklikler olduğu tespit edilmiştir (Adrian vd., 2023: 11-17).

Diğer taraftan gelecek açısından daha etkili bir uzaktan gözetim çerçevesi, stres testleri ve banka risk görünümüne göre ilave sermaye yükümlülüğü, iş modeli ve kurumsal kültür analizi gibi gelişen denetim araçları giderek daha fazla denetim yaklaşımlarının bir parçası olacaktır. Denetçilerin, birtakım özel uygulamalar ve kültür, kaynak kısıtları, yasal sürecin uzayabilmesi ve kararların uygulanmasına ilişkin ispat yükümlülüğü, yasal riskler, politik baskı ve yetersiz politik destek, yeterli etki analizinin olmaması ve denetçilerin şahsi yakınlıkları gibi nedenlerle bazı durumlarda gecikmelere ve duraksamalara sebebiyet verebildiklerinden bahsedilmektedir. Fakat bütün bu güçlüklere ve sorunlara karşın geçmişe nazaran denetim uygulama ve standartlarının genel olarak gelişmeye devam ettiği ve bu ivmenin korunması gerektiği vurgulanmaktadır. Denetlenen kurumdaki risklerin doğasını, ölçeğini, kapsamını ve buna yanıt olarak ne yapılması gerekebileceğini inceleyen denetçinin risk odaklı denetim yaklaşımına göre denetim görüşü

(kanaati) hâlâ denetim sürecinin en temel dayanak noktasıdır (Adrian vd., 2023: 18-27).

Bankacılık sisteminin düzenleme ve denetim yapısına ilişkin olarak geçmişten bugüne kadar iki farklı yasal çerçevenin hâkim olduğu gözlenmektedir. Ya bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi para politikasının yönetilmesi yanında merkez bankasına bırakılmakta ya da ayrı bir bağımsız düzenleyici ve denetleyici otorite görevlendirilmektedir. Geleneksel devlet idaresi içinde de (Maliye, Ekonomi veya Hazine Bakanlığı gibi) bankaların düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin kurumsal yapılar hâlâ olmakla birlikte (ABD'de Hazine Bakanlığı'na bağlı OCC gibi) özellikle son 40-50 yıllık küresel tecrübe yukarıdaki iki seçenekten biri şeklinde gelişmiştir. Bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesinin bilhassa politik etkilerden uzak durabilmesi için ya merkez bankaları gibi teknik ve bağımsız bir kuruma ya da genel devlet idaresinden bağımsız yasal bir otoriteye bırakılması 20. yüzyıl boyunca küresel düzeyde sıklıkla karşılaşılan bir durumdur.

Esasında dünyadaki pek çok ülkede bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi her zaman bir biçimde merkez bankalarının görevi olmuştur. Fakat özellikle 1990'lı yıllarla birlikte 2008-2009 küresel finans krizine kadar olan dönemde görünüm kısmen değişmiştir. O dönem için banka denetiminin para otoritesinden bağımsız olmasının egemen bir görüş haline geldiği dahi söylenmektedir. Ancak o dönem bile bankacılık denetiminin ilk etapta merkez bankasının özel bir birimine devredilmesinin en azından politik baskılardan korunmak, para politikası ile eşgüdümü artırmak ve denetim için gerekli altyapıya sahip olmak gibi gerekçelerin daha makul olabileceği de ileri sürülmektedir. Yine de belli başlı hiçbir düzenleme ve denetim çerçevesinin para politikasını ve bankacılık denetim otoritesini birbirinden bütünüyle ayrı yerlere koymadığı ve bu tür kurumların iş birliği ve eşgüdüm içinde faaliyet göstermesinin her hâlükârda önemli olduğu dile getirilmektedir (Duquesne, 1997: 391-411).

Finansal sistemde geleneksel ticari bankacılığın azalan önemi, merkez bankalarının ihtiyatlı denetim rolünün sorgulanmasına katkıda bulunmuştur. Bu noktada, 2007-2009 Küresel Finans Krizi birçok bakımdan bir dönüm noktası olmuştur. Merkez bankalarının finansal istikrarın korunmasındaki artan rolü ve makro ihtiyati politikaların hayati önemi, banka düzenleme ve denetim mimarisinin hem teorik

olarak hem de politika yapıcılar tarafından revize edilmesini tekrar gündeme getirmiştir (Montanaro, 2016: 23).

Aslında denetimin nasıl yürütüldüğü, kimin sorumlu olduğundan daha önemli bir konudur. Banka denetim mimarisi için muhtemelen mükemmel bir model yoktur. Merkez bankalarının ihtiyatlı banka denetimine katılımının artıları ve eksileri arasındaki denge teorik olarak belirsizdir. Yine de merkez bankalarının en azından finansal krizlerin yönetiminde kaçınılmaz olarak üstlenmeleri gereken açık roller dahi göz önüne alındığında, banka düzenleme ve denetim çerçevesinin hayati bir parçası olduğu ortadadır (Montanaro, 2016: 24).

Dünyada dört farklı finansal düzenleme ve denetim mimarisinin varlığından bahsedilmektedir. İlki, finansal sistemi bankacılık, sigortacılık ve sermaye piyasaları şeklinde ayıran sektörel finansal mimaridir. İkincisi bütün finansal kesimi tek çatı altında düzenleyip denetleyen bütünleşik yapıdır. Üçüncüsü "İki Kurum" (Twin Peaks) da denilen, mali sağlamlık denetimi (prudential) ile işleyiş ve işlem uygunluğu denetimini (conduct) ayrı kurgulayan sistemdir. Dördüncüsü ise bankacılık ve diğer finansal kuruluşları bir kurum, sermaye piyasa araç ve kurumlarının diğer bir kurum tarafından bütünüyle düzenlenip denetlendiği "İki Kurumlu" düzendir. Ancak bu dört temel ayrımın içerisinde farklı alternatiflerin mümkün olduğu değişik (hibrit) uygulama örnekleri de bulunmaktadır. Tek finansal düzenleme ve denetleme otoritelerinin kurulması dünyada finansal holdinglerin gelişimiyle yakından irtibatlıdır. Bu da bankaların, sigorta ve menkul kıymet şirketleri gibi finansal kuruluşların denetiminde eşgüdüme ve etkileşime işaret etmektedir. İlk kez 1984 yılında Singapur'da tek bir finansal otoritesinin oluşturulmasıyla süreç başlamıştır. İngiltere gibi büyük bir uluslararası finans merkezinin 1997 yılında Finansal Hizmetler Otoritesinin[3] (FSA) kurulmasıyla bu modele geçmesi önemli bir eşik olmuştur.

Finansal denetim modellerindeki ikinci reform dalgası "İki Kurum" modelinin uygulanmasıyla başlamıştır. Bu model ilk kez 1997 yılında Avustralya'da kullanılmıştır. İki Kurum modeli, belirlenen hedeflere göre denetimin uzmanlaşmasına dayanmaktadır. Bu sebeple, kurumlardan biri ihtiyatlı düzenleme ve izlemeye, diğeri ise finansal

3 FSA, Küresel Finans Krizi ertesindeki reform sürecinde 2013 yılında kapatılmış ve yetkileri "The Bank of England"a bağlı "The Prudential Regulation Authority" ile "The Financial Conduct Authority" şeklinde iki ayrı kuruma devredilmiştir.

kuruluşların işlemlerinin uygunluğunun denetimine odaklanmaktadır. İkinci kurum, piyasanın bir bütün halinde işleyişine ve her türlü finansal kuruluş ile müşterileri arasındaki ilişkinin denetimini üstlenmektedir. Fransa ve İtalya'da uygulanan bu model, iki denetim otoritesinin olduğu bütünleşik model olarak görülmektedir. Bir kurum bankacılık ve sigortacılık sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesinden, diğeri ise sermaye piyasası kurum ve araçlarından sorumlu tutulmaktadır (Calvo vd., 2018: 4-6).

Para politikası kararları bankaların kârlılığını ve mali yeterliliğini etkileyebilmesi nedeniyle merkez bankacılığı ile bankacılık denetim otoritesi arasında çıkar çatışmaları ortaya çıkabilmektedir. Bankaların düzenlenme ve denetiminin merkez bankasına devredilmesi, aynı zamanda merkez bankaları yönünden itibar riski ve aşırı yetki yoğunlaşması gibi politik ekonomi niteliğindeki endişeleri de artırabilecektir. Aslında bütün finansal mimari modellerinde (Sektörel, Bütünleşik veya İki Kurumlu) farklı derecelerde olmakla birlikte merkez bankasının katılımına ihtiyaç vardır. Küresel finans krizinin ardından finansal düzenleme ve denetim mimarisine makro ihtiyati politika ve çözümleme fonksiyonları eklenmiştir. Böylece banka denetim ve düzenlemesinin etkileşim alanları giderek artmış, farklı boyutlar ve hassasiyetler kazanmıştır. Dolayısıyla farklı finansal mimari modelleriyle ilgili koordinasyon ve çıkar çatışması gibi sorunlar tamamlayıcı düzenlemeler getirilerek yumuşatılabilecektir (Calvo vd., 2018: 4-35).

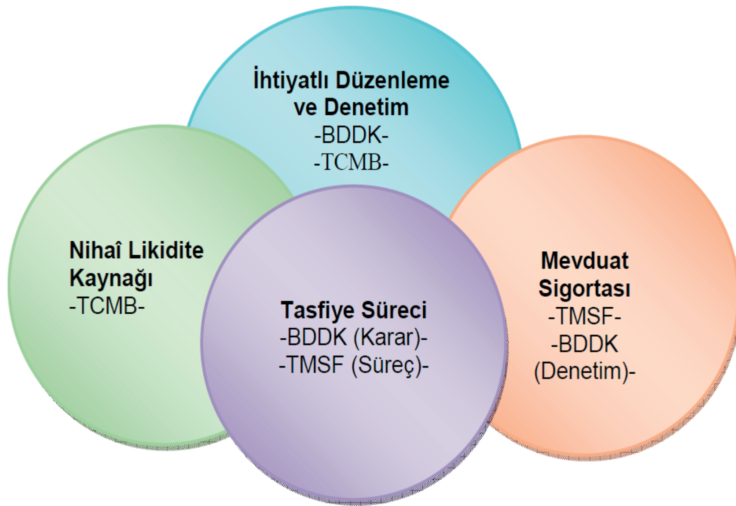
Küresel finans krizi sonrasında farklı ülkelerde yapılan değişiklerle kriz yönetiminin güçlendirilmesine odaklanılmış ve denetim sorumluluklarının daha fazla bütünleştirilmesine (sektörel ve sistemsel bakış) çalışılmıştır. Bu anlamda geçmişte, özellikle kriz öncesinde, merkez bankaları ile bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar arasında deneyimlenen koordinasyon başarısızlıklarının giderilmesi hedeflenmektedir. Daha güçlü ve krizlere hazırlıklı bir finansal sistem için ilgili yasal kurumlar arasındaki bütünlük ve eşgüdüm elzemdir (Calvo vd., 2018: 22-23).

5. TÜRKİYE UYGULAMASI

Finansal sistemin güvenli ve sağlam bir ortamda faaliyet göstermesi için kamu otoritelerinin birbirleriyle eşgüdüm içinde icra etmesi gereken dört esas fonksiyon; ihtiyatlı bir düzenleme ve denetim mekanizması,

nihaî likide kaynağı, mevduat sigortası ve tasfiye süreci olarak kabul edilmektedir (Schich, 2008: 4-5). Bu işlevler, Türkiye'de bankacılık sistemi açısından hâlihazırda BDDK, TCMB ve TMSF tarafından yerine getirilmektedir. Şekil 1'de, bu kamu kurumları arasındaki ilişkiler ve işlevler görselleştirilmiştir.

Şekil 1: Türkiye'de Bankacılık Sistemi İçin Kamu Kurumlarının Temel Fonksiyonları



Kaynak: Tiryaki (2012: 58).

Yürürlükteki 5411 sayılı Bankacılık Kanunu uyarınca, bankaların doğrudan düzenlenmesi ve denetlenmesi BDDK tarafından yerine getirilmektedir. TCMB, temelde bankalar için nihaî likidite merci olmakla birlikte mevduatın türü ve vadesi, zorunlu karşılıklar, menkul kıymet tesis yükümlülüğü, kredilerden elde edilecek komisyon ve ücretler gibi alanlarda bankalar üzerinde kısmi düzenleme ve denetim yetkisini haizdir. Bankaların tasfiye (çözümleme) sürecine ve mevduat sigorta sistemine ilişkin ise TMSF ve BDDK'nın ortak bir faaliyet yapısı bulunmaktadır. Mesela mevduat sigorta sisteminin işleyişine ve faaliyet izni kaldırılan (tasfiye sürecine giren) bankalar için esas kanuni görevler TMSF tarafından yürütülmektedir. Buna karşılık bir bankanın faaliyet izninin ne zaman ve nasıl kaldırılacağı BDDK tarafından değerlendirilmekte ve sonuçlandırılmaktadır. Ayrıca mevduat sigorta sistemine bankaların uyum durumu yine BDDK tarafından kontrol edilmektedir.

Türkiye'de 1980'li yıllarda finansal istikrarın giderek daha fazla önem kazanmasıyla 90'lı yıllarda bankacılık düzenleme konuları ön plana çıkmış, 2000'li yıllarla birlikte ise ciddi biçimde ekonomik ve politik gündemin bir parçası olmaya başlamıştır. Bilhassa 2007-2009 küresel finans krizi ardından finansal düzenlemelerin geleceği ve finansal istikrarın korunması Türkiye'de de önemli ekonomik ve siyasi başlıklardan biri olmuştur. Ekonomide koordinasyonun sağlanması bakımından Cumhurbaşkanı Yardımcısının başkanlığında, Hazine ve Maliye Bakanı, Ticaret Bakanı, TCMB, BDDK, SPK ve TMSF başkanlarından oluşan Finansal İstikrar Komitesi altı ayda bir toplanmaktadır.

Finansal İstikrar Komitesinin yasal açıdan görevleri ise bankacılık sistemini de kapsayacak şekilde; finansal sistemin bütününü etkileyebilecek sistemik risklerin saptanması, izlenmesi ve bu risklerin iyi biçimde yönetilmesi amacıyla gerekli önlem ve politik tavsiyeleri belirlemek, görevli kurumlara sistemik risklerle ilgili uyarıları iletmek ve yapılan önerilerin uygulanmasını izlemek, yetkili kurumlarca hazırlanan sistemik risk yönetim planlarını değerlendirmek, sistemik risk yönetimine dair eşgüdümü temin etmek, yetkili ve görevli ilgili kurumlar arasında politikaların ve uygulamaların koordinasyonunu sağlamak olarak hükme bağlanmıştır. Ayrıca Komitede görüşülecek konuların içerik ve niteliği çerçevesinde diğer bakanlar ve kamu görevlileri de toplantılara davet edilebilmektedir. Buna ilave olarak Komite'nin alt çalışma grupları oluşturulmuş olup finansal istikrarı ilgilendiren konularda gerekli çalışmalar yürütülmektedir. Güncel durumda Türkiye'de finansal istikrardan sorumlu kamu kurumlarının görev, yetki ve sorumlulukları Tablo 1'deki gibidir.

Tablo 1: Türkiye'de Kamu Kurumlarının Finansal İstikrar Yönünden Sorumlulukları

İlgili Kurum	**Sorumluluk Alanı**
Merkez Bankası (TCMB)	Fiyat istikrarı ve finansal istikrar çerçevesinde para ve kur politikası ve ödeme sistemleri
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	Bankalar ve finansal holding şirketleri ile finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin düzenlenme ve denetlenmesi
Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu finansmanı ve mali politikalar

İlgili Kurum	Sorumluluk Alanı
Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunu (SEDDK)	Sigortacılık şirketlerinin düzenlenme ve denetlenmesi
Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	Sermaye piyasası ve aracı kurumların düzenlenme ve denetlenmesi
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)	Mevduat sigortası ve tasfiyesine karar verilen bankaların çözümlenmesi

Kaynak: TCMB (2023) ve Yazarlar.

BDDK'nın görev, yetki ve sorumlulukları 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. BDDK, bankaların aktiflerinin vade itibarıyla yükümlülüklerini karşılayamama tehlikesiyle karşı karşıya gelmesi ve Bankacılık Kanununda (md. 93, 94, 67) sayılan benzeri zaaflara maruz kalmaları halinde öngörülen tedbirleri derhal almaması, alınan tedbirlere rağmen sorunların giderilememesi veya tedbirlerin alınması durumunda dahi sonuç alınamayacağının belirlenmesi durumunda bankalara karşı yasal yetkilerini kullanmakla sorumlu tutulmuştur.

6. GELECEK PERSPEKTİFİ

Günümüzde para ve finansın geleceğine dair üç önemli ve somut alternatif perspektiften bahsedilebilir. Bunlar, akıllı sözleşmelere (protokollere) dayalı blokzincir teknolojisi, Merkez Bankaları dijital paraları ve Finansal Uygulamalar (FinApp) şeklinde ifade edilebilir (Tiryaki, 2023a). Bilhassa dijitalleşmenin hayatın her alanında daha fazla artmasıyla geleneksel bankacılık ve banka kurumları da ciddi biçimde dönüşmektedir. Dolayısıyla finansal sistemdeki bu hızlı ve köklü değişim şüphesiz bankacılık sisteminin düzenleme ve denetim evreninde de tezahür edecektir. Nitekim Basel Bankacılık Denetim Komitesi'ni bünyesinde barındıran BIS, finansal kuruluşların yaygınlaşan teknoloji kullanımı ve dijitalleşmeyle birlikte düzenlemelere uyumun daha etkin sağlanabilmesi için "Düzenleme Teknolojisi" (RegTech) kullanımına ilginin giderek arttığını vurgulamaktadır. Buna karşılık resmi düzenleyici ve denetleyici kurumların da teknolojiyi gözetim amacıyla kullanmak için "Denetim Teknolojisi"ne (SupTech) uyarlamaya başladıkları belirtilmektedir.

RegTech bağlamında, finansal kuruluşların genelde bu tür teknolojiyi düzenleme değişikliklerinin takibi, suiistimallerin tespiti, müşterileri

tanıma, terörizmin finansmanıyla mücadele, ihtiyatlı risk yönetimi, daha iyi kayıt ve raporlama sunma ile düzenleyici kuruluşlara raporlama gibi alanlarda kullanıldığına dikkat çekilmektedir. SupTech bağlamında ise resmi kurumların yapay zekâ tarafından okunabilir ve işlenebilir düzenlemelerin hazırlanması ve ilgili özel kuruluşlara iletilmesine odaklanıldığı ifade edilmektedir. Böylece mevzuata uyum hususunda otomasyonun artırılması, maliyet avantajı sağlanması ve düzenleyici kurumlara yapılan raporlamalarda tutarlılığın artırılması gibi amaçlar bulunmaktadır. Ayrıca bankaların denetim sürecinde, SupTech olanaklarıyla gerçek zamanlı risk uyarılarının önceden elde edilmesine çalışıldığı belirtilmektedir. Bu şekilde geleneksel iyileştirici denetim anlayışı yerine önleyici gözetimin güçlendirilmesinin finansal sistemin sağlamlığına ve istikrarına katkı sunabileceği dile getirilmektedir (BIS Innovation Hub, 2023).

RegTech, özünde düzenlemeye tabi finansal kuruluşların düzenleme, denetim, gözetim, raporlama ve uyumluluk gereksinimlerini daha etkili ve verimli bir şekilde çözmek için yeni teknolojilerin kullanılmasıdır. Düzenleme teknolojileri, piyasalara giriş engelini azaltarak rekabetin artmasına, denetimin kalitesinin ve verimliliğinin yükselmesine ve sistemdeki risklerin azaltılmasına katkı sunabilecektir. SupTech ise denetim otoritesinin denetim esnasında uygun teknik ve araç kullanması ile bankaların sistemik önemini dikkate alarak risk görünümlerinin çıkarılması ve denetim kaynaklarını daha etkin bir şekilde dağıtması olarak da özetlenebilir. Gözetim teknolojisinin etkin kullanılması, gerçek zamanlı veriye erişim, verinin toplanmasında otomasyonun sağlanması, veri analiz programlarının kullanılması, ihtiyatlı denetim ve risk yönetimi gibi alanlarda kaynak ve zaman tasarrufu sağlayabilecektir (Zeranski ve Sancak, 2020: 4-12). Bu çerçevede, Tablo 2'de denetim teknolojilerinin potansiyel kullanım alanları özet olarak yer almaktadır.

Tablo 2: Denetim Teknolojileri (SupTech) Kullanım Alanları

Veri Toplama			Veri Analizi			
Raporlama	**Sanal Yardım**	**Veri Yönetimi**	**Piyasa İzleme**	**Suiistimal Analizi**	**Mikro İhtiyati**	**Makro İhtiyati**
Otomatik Raporlama Gerçek Zamanlı İzleme	Ticari Tüketici	Konsolidasyon Validasyon Görselleştirme	Manipülasyon İçerden Öğrenme	Kara Para Aklama Yolsuzluk Usulsüzlük	Kredi Riski Likidite Riski Piyasa Riski Operasyonel Risk	Tahmin Etme Risk Sinyalleri Finansal İstikrar Değerlendirme

Kaynak: Broeders ve Prenio (2018: 6).

İlk denetim teknolojisi uygulamalarının veri toplama ve analizi şeklinde iki alana yoğunlaştığı görülmektedir. Toplanan verilerin niteliği ve kalitesi hem denetim kurumları hem de finansal kuruluşlar açısından son derece yararlıdır. SupTech ile veri analizi ise potansiyel risklerin ve ilgili kuruluşların uyum durumlarının tespiti bakımından geriye dönük bir süreçten ziyade emareleri önceden analiz eden bir duruma işaret etmektedir. Bu bağlamda, denetleyici kamu kurumlarının denetim teknolojilerinin risklerini ve sınırlamalarını iyi değerlendirmesi, teknik altyapıyı ve veri kalitesine büyük önem vermesi elzemdir. Nitekim SupTech dolayısıyla maruz kalınacak yasal, operasyonel, itibar risklerini ve kaynak tahsisi ile teknik yeterlilik gibi uygulama zorluklarını dikkate almak gerekmektedir. Nihayetinde denetim teknolojileri, potansiyel sorunların ve risklerin belirlenmesine yardımcı olsa da ilgili alanlarda daha fazla araştırma yapmak ve uygun kararlar alabilmek için insan müdahalesi gerekmektedir. Bu noktada, denetleyici kurumların veri kullanabilirliği, veri kalitesi ve depolama olanakları büyük önemi haizdir. Veri toplamaya ilişkin artan kapasiteye rağmen veri işleme süreçlerinin ve kapasitesinin gelişimi daha fazla zaman alabilecektir.

İyi bir denetim teknolojisi stratejisi, bu açıdan önemli işe yarayabilecektir. Böylesi bir stratejinin iddialı ancak ulaşılabilir hedefler ile mevcut veri kalitesi ve analitik kaynakların iyi değerlendirilmesini ve ayrıca düzenleyici kurumun mevcut aşamada stratejisinin tam olarak uygulanmasına ilişkin bir eylem planı içermelidir. Dolayısıyla SupTech kullanan denetleyici kurumların uzmanlaşmış bir insan kaynağına ihtiyacı olacaktır. Denetim teknolojilerinin satın alınmasında,

denetleyicilerin iş geliştirme sürecine dâhil olması büyük önem arz etmektedir. Zira bu teknolojileri ve onların çıktılarını doğrudan kullanacak kişi ve birimlerin bu süreçte yer alması gereklidir (Broeders ve Prenio, 2018: 6-21).

Bu tür düzenleme ve denetim teknolojileri veri aktarımına yönelik programlama ara yüzlerini (API), veri işleme ve analitik için yapay zekâ (AI) veya makine öğrenimi (ML) araçlarını ve veri depolama için bulut platformlarını kullanmaktadır. Ancak böylesi yenilikçi teknolojilerin kullanımı potansiyel riskleri de beraberinde getirmektedir. Dijital çözümlerin kullanımının artması ve finansal kuruluşlar ile üçüncü taraf hizmet sağlayıcılar arasındaki bağlantının sıkılaşması nedeniyle siber risklerin büyüme potansiyeli de bulunmaktadır. Mesela piyasa yapısı gereği teknolojik alanda birkaç kritik hizmet sağlayıcıya ("BigTech"ler gibi) bağımlılık olması ciddi bir yoğunlaşma riski meydana getirebilecektir. Ayrıca gelişmiş veri analitiği araçlarının kullanılması, finansal kuruluşlara bu tür dâhili sistemlere müdahale etme fırsatları verebilecektir (Crisanto vd., 2020: 5).

Küresel ölçekte denetim otoriteleri tarafından giderek daha fazla kullanılmaya başlanan denetim teknolojileri (veri analitiği araçları) ihtiyatlı denetimleri daha verimli hâle getirmektedir. Bu araçlar, farklı kaynaklardan hem niteliksel hem de niceliksel muhtelif veriler kullanmakta ve denetim alanları hakkında yeni bilgiler sağlamaktadır. Örneğin, metin analizi, metin özetleme ve bilgi sınıflandırma araçları çok uzun belgelerden fiziki olarak yapılandan çok daha hızlı bir şekilde yararlı bilgileri elde edebilmektedir. Yine, duyarlılık analizi, risk tanımlama, ağ analizi ve eş grup tanımlamaya yönelik araçlar, yalnızca geleneksel kural tabanlı veya istatistiksel araçlar kullanılarak tespit edilemeyecek verilerden birtakım öngörüler sağlayabilmektedir. Ayrıca, denetim sürecinin bazı kısımlarını otomatikleştiren araçlar hem daha fazla verimlilik hem de daha önemli denetim bilgileri sunabilmektedir (Beerman vd., 2021: 14-15).

Öte yandan, veri analizi konusundaki beceri eksiklikleri, yönetişim alanındaki karmaşıklıklar, veri kalitesinden veri bütünlüğüne kadar uygulama zorlukları denetim teknolojisi araçlarının daha geniş çapta konuşlandırılmasına ve kabul görmesine mani olabilmektedir. Denetim teknolojisi araçlarının potansiyel istenmeyen sonuçlarının azaltılması amacıyla uygun yönetişim çerçeveleri, SupTech stratejileri

ve üst düzey yönetimlerin iş geliştirme süreçlerine dâhil olması fayda sağlayabilecektir. İleriye yönelik olarak bu konudaki yönetişim yapılarının kurumlardaki SupTech araçlarının artan rollerini tanımlamaları beklenmektedir. Daha fazla denetim teknolojisi aracı kullanıldıkça, denetim elemanlarının takdirine fazla ihtiyaç kalmayabilecek ve sorunları tespit etmek için bu tür araçlara güvenilebilecektir. Fakat denetim teknolojisine bu denli aşırı güven kanaate dayalı denetimleri azaltabilecek ve sonuçta denetim riskini artırabilecektir. Ayrıca denetim elemanlarının kanaati ağırlıklı olarak fiziksel gözlem yoluyla edinilen bilgilere, bankaların yönetim, kültür ve kontrollerinin değerlendirilmesine de dayanmaktadır. Dolayısıyla SupTech araçlarının, denetim elemanlarının doğrudan faaliyetlerinin ve muhakemesinin bir ikamesi olarak değil de onu güçlendiren unsurlar olarak düşünülmesi elzemdir (Beerman vd., 2021: 14-15).

Netice olarak bankacılıkta verilere erişim, verilerin toplanması ve kalitesi, makine öğrenmesi ve yapay zekâ çalışmaları gibi denetim ve düzenleme teknolojileri için de son derece büyük önemi haizdir. Toplanan bütün bu verilerin analizi bağlamında kullanılacak karar ağaçları, sinir ağları, sınıflandırmalar, modellemeler büyük verinin işlenmesi anlamında yeni fırsat ve riskleri beraberinde getirmektedir. Bankalar uzaktan müşteri edinmeleri ve işlem robotları gibi gündelik hayata yansıyan yeni dijital ürünlerle teknolojik dönüşümlere hızlı uyum sağlamaktadır. Bu sebeple, denetim otoritelerinin de söz konusu teknoloji yoğun alanlara daha fazla yatırım yapmaları ve denetim stratejilerini bu tür dönüşümlere uygun hâle getirmeleri büyük önem kazanmıştır.

SONUÇ

Bankacılığın geçmişi çok eskilere dayanmakla birlikte özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bilgisayar, internet, mobil, akıllı cihazların ve uygulamaların yaygınlaşması, teknoloji ve iletişim alanındaki hızlı gelişmeler ile finansal serbestleşme ve artan küresel bütünleşme çabaları bankacılık faaliyetlerinin ciddi şekilde dönüşmesine yol açmıştır. Bankacılığın kamu açısından ortaya çıkan önemli dışsallıklar sebebiyle özel bir mevzuatla düzenlenmesi ve yakından takip edilmesi dünya genelinde uygulanagelmektedir. Fakat bankacılık sektörünün düzenleme ve denetim çerçevesi hakkında üzerinde mutabakat sağlanmış bir standart bulunmamaktadır.

Bankalar için uluslararası kurumlarca önerilen sermaye yeterliliği kuralları, risk yönetim uygulamaları, müşteri haklarının korunmasına ve kara paranın aklanmasının önlenmesine yönelik hususlar başta olmak üzere, önemli düzenleme ve denetim ilkeleri de mevcuttur. Küresel ölçekte uzun yıllardır uygulanan farklı bankacılık düzenleme ve denetim çerçevelerine rağmen hâlâ finansal krizlerin yaşanması, bu alandaki yöntemlerin sabit olmadığını ve sürekli güncellenmesi gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Üstelik sürekli gelişen bilgi teknolojileri ve küresel boyuttaki bütünleşme çabaları, dünya çapında finansal sistemlerin eşgüdüm gereksinimini artırmaktadır. Bu koşullar altında finansal sistemin ve bankacılık sektörünün daha iyi ve sorunsuz biçimde faaliyet göstermesi için yapılanmış kamusal düzenleme ve denetim çerçevesi birbirinden farklı özellikler sergileyebilmekte ve ülkelere göre değişik yaklaşımlar öne çıkabilmektedir. Ancak 1990'lı yıllardan itibaren 2008 küresel finans krizine kadar dünya genelinde bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi için merkez bankalarından ve genel kamu idaresinden bağımsız düzenleyici otoritelerin giderek yaygınlaştığı gözlenmiştir. Bu çerçevede Türkiye'de 2000 yılında BDDK'nın kurulması, bankacılık sektörünün düzenleme ve denetim çerçevesini güçlendirmiştir. BDDK tarafından kuruluşundan itibaren geçmiş krizlerden edinilen deneyimler sonucunda ve uluslararası ilkelere uygun biçimde yayımlanan düzenlemeler ve yeni sıkı kurallar, bankacılık sisteminin gelişmesine ve sağlamlığına önemli katkılar yapmıştır. Nitekim Türkiye, 2006-2007 yıllarında tarihindeki en büyük doğrudan sermaye yatırımlarını bankacılık sektörü vesilesiyle elde etmiştir.

Merkez bankalarının, 2008-2009 küresel krizi sonrasında likidite sağlayıcılığı konusundaki hayati rolü, finansal sistem ve finansal istikrar için makro ihtiyati tedbirler olarak nitelendirilen risk azaltıcı önlemlerin artan önemi, bankacılık düzenleme ve denetleme çerçevesi içerisinde merkez bankalarının ağırlığının giderek daha fazla hissedilmesine neden olmuştur. Hızla gelişen bilgi teknolojileri ve artan finansal küreselleşme emareleri de bankaların daha riskli, rekabetçi ve değişken bir ortamda faaliyet göstermesine yol açmıştır. Dolayısıyla değişen rekabetçi koşullar ve artan finansal ve diğer riskler bankacılık düzenleme ve denetleme çerçevesinin küresel boyutta dönüşmesini hızlandırmaktadır. Merkez bankalarının finansal istikrarı da fiyat istikrarı gibi politik bir hedef olarak benimsemesi gündeme gelmiştir.

Bu durumun doğrudan bir sonucu olarak ekonomideki finansal risklerin daha etkili yönetilmesi amacıyla bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda merkez bankalarının daha fazla rol alması yönünde beklentiler daha çok tartışılmaktadır.

Ayrıca finansal sistemde sürekli yenilenen ve gelişen teknoloji kullanımı ve yepyeni ürün ve kuruluşların ortaya çıkması, bankacılık düzenleme ve denetim çerçevesinde de "RegTech" (Düzenleme Teknolojisi) ve "SupTech" (Denetim Teknolojileri) gibi bilgi teknolojilerinin daha fazla kullanımını gündeme getirmiştir. Bu çerçevede:

- Özellikle müşterilerinki başta olmak üzere, büyük verilerin güvenliği, toplanması ve işlenmesi banka düzenleme ve denetim çerçevesinin de temel konularından biri olacaktır.
- Bankaların düzenleme ve denetim yapı ve uygulamalarının sadece geleneksel yaklaşım ve kurumlardan ibaret görülmesi değişen ve dönüşen finans dünyasının kontrolünü ve risklerin sağlıklı yönetilmesi bakımından yeterli kalamayacaktır.
- Düzenleme ve denetim teknolojileriyle geleneksel iyileştirici denetim anlayışı yerine önleyici gözetimin güçlenmesi, finansal sistemin sağlamlığına ve istikrarına katkı sunacaktır.
- Banka denetim kurumlarının ve elemanlarının muhatap oldukları finansal kuruluşlar gibi yapay zekâ başta olmak üzere, büyük veriyi işleyecek ve kullanabilecek donanım ve imkânlara sahip olması, kamu adına yürütülen denetim faaliyetlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin yükseltilmesi ve finansal istikrarının temini için büyük önem taşımaktadır.
- Bankacılık denetim otoritelerinin, finansal kesimde artan teknoloji kullanımı ve dijitalleşme olanaklarına koşut olarak gerekli teknik araçlar ve donanımlarla ve yazılımlarla desteklenmesi, bilgi işlem, veri işleme ve analitik yöntemler konusunda uzman personelin istihdamına olanak verilmesi elzemdir.
- Denetim teknolojisinin etkin kullanımıyla gerçek zamanlı veriye erişim, verilerin toplanmasında otomasyonun temini, ileri veri analiz yöntemlerinden yararlanma, kritik risklerin önceden fark edilmesi gibi ihtiyatlı denetim alanlarında kaynak ve zaman tasarrufu sunabilecektir.

- Denetim teknolojileri, potansiyel sorunların ve risklerin saptanmasında önemli rol oynasa da bu alanlarda daha fazla araştırma yapmak ve uygun eyleme karar vermek için uzman ve yetişmiş personel müdahalesi şarttır.
- Dolayısıyla denetim kurumlarının veri kullanabilirliği, veri kalitesi, veri depolama olanakları, veri işleme süreçleri ve kapasitesi büyük önem taşırken en başta somut, ayrıntılı ve kapsamlı bir denetim teknolojisi stratejisi işe yarayacaktır.
- Denetimde yenilikçi teknolojilerin kullanımı potansiyel riskleri de beraberinde getirebilecek, dijital çözümlerin kullanımının artmasıyla üçüncü taraf hizmet sağlayıcılarla bağlantının sıkılaşması sebebiyle siber riskler ortaya çıkabilecek, teknoloji dünyasındaki piyasa yapısı gereği birkaç kritik hizmet sağlayıcıya ("BigTech"ler gibi) bağımlılık olması ciddi bir yoğunlaşma riski doğurabilecek, denetlenen kuruluşlarca gelişmiş veri analitiği araçlarının kullanılması ilave denetim riskleri meydana getirebilecektir.
- Denetim kurumları tarafından giderek daha çok kullanılan ve içerisinde büyük veriden yapay zekâya kadar çok farklı unsuru barındıran veri analitiği araçları ihtiyatlı denetimleri daha hızlı ve etkin hâle getirmekle birlikte denetim süreci sonucunda, teknik ve fiziksel çok fazla veri, bilgi ve kaynağa başvurarak oluşan, insani bir birikime ve deneyime dayanan denetçi görüşünün bir ikamesi olarak değil de onu destekleyecek çok önemli ve gerekli bir araç olarak düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

Adams, M., Aydın, H.Y., Chon, H.K., Morozova, A. ve Iskender, E.S. (2022). Regulating, Supervising, and Handling Distress in Public Banks, IMF Monetary and Capital Markets Department, Washington DC, USA.

Adrian T., Moretti M., Carvalho, A., Chon, H.K., Seal, K., Melo, F. ve Surti, J. (2023). Good Supervision: Lessons from the Field, IMF Working Paper, WP/23/181, September 2023.

Balthazar, L. (2006). From Basel 1 to Basel 3 The Integration of State-of-the-Art Risk Modeling in Banking Regulation, Palgrave Macmillan.

Barth J.R., Caprio, G. Jr. ve Levine, R. (2006). Rethinking Bank Regulation Till Angels Govern, Cambridge University Press, 2006, Cambridge UK.

BCBS (2012). Core Principles for Effective Banking Supervision, September, s. 4-16 https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf. Basel Bankacılık Denetim Komitesi, Erişim: 03.10.2023.

BDDK (2010). Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi, Çalışma Tebliği. (Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.

Beerman, K., Prenio, J. ve Zamil, R. (2021). Suptech Tools For Prudential Supervision and Their Use During The Pandemic, FSI Insights on Policy Implementation No 37, Financial Stability Institute, BIS.

BIS Innovation Hub (2023). Banks for International Settlements, https://www.bis.org/about/bisih/topics/suptech_regtech.htm, Erişim: 23.11.2023.

Broeders, D. ve Prenio, J. (2018). Innovative Technology in Financial Supervision (SupTech) – The Experience of Early Users, FSI Insights on Policy Implementation No 9, Financial Stability Institute, BIS.

Calvo, D., Crisanto, J.C., Hohl, S. ve Gutiérrez, O.P. (2018). Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?. Financial Stability Institute, FSI Insights on Policy Implementation, No 8.

Crisanto, J.C., Kienecker, K., Prenio, J. ve Ta, E. (2020). From Data Reporting to Data-Sharing: How Far Can Suptech and Other Innovations Challenge The Status Quo of Regulatory Reporting?. FSI Insights on policy implementation No 29, Financial Stability Institute, BIS.

Çetin, A. (2018). Katılım ve Mevduat Bankalarının Piyasa Etkinliğinin Karşılaştırmalı Analizi ve Bir Uygulama. TBB Yayınları.

Çetin, A. ve Kartal, M.T. (2019). Katılım Bankacılığında Mevduat Sigortacılığı: Türkiye'de Faizsiz Katılım Fonu Sigortacılığı Üzerine Kapsamlı Bir İnceleme ve Model Önerisi. İslam Ekonomisi ve Finansı Dergisi, 5(1), 1-38.

Çetin, A. (2020a). Varlık Yönetim Şirketleri Eliyle Takipteki Kredi Kartı Alacaklarının Karz-ı Hasen Yoluyla Çözümlenmesi. Sosyal Bilimler Alanında Güncel Akademik Araştırmalar, İKSAD Publishing House, Ankara.

Çetin, A. (2020b). Tek Düzen Hesap Planı ve AAOIFI Standartları Çerçevesinde Faizsiz Finans Kuruluşları Muhasebesi. Türkiye Katılım Bankalar Birliği, Yayın No: 14, İstanbul.

Dewatripont M., Tirole J. (1999). The Prudential Regulation of Banks. The Walras-Pareto Lectures. The MIT Press, 2. Edition, Massachusetts.

Duquesne, P. (1997). The Supervisory Role of the Central Bank, Banking Soundness and Monetary Policy, Issues and Experiences in the Global Economy, Institute and Monetary and Exchange Affairs Department, International Monetary Fund.

Ersel, H. (1999). Bankacılıkta Sistematik Riskin Azaltılmasında Gözetimin Rolü. Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Sayı: 6.

Goodhart, C.A.E. ve Tsomocos, D.P. (2007). Analysis of Financial Stability, FMG Special Papers, sp173.

Mishkin, F. S. (2000). Finansal Piyasalar ve Kurumlar (Çev. Çakmak, A., Şıklar, İ., Yavuz, S.). Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul.

Montanaro, E. (2016). Central Banks and Financial Supervision: New Tendencies. Working Paper Series, No 134, Financialisation, Economy, Society And Sustainable Development, FESSUD.

Mossavar-Rahmani, F. (2023). Banking Regulatory Trends in the United States, Proceedings of the ASBBS 24th Annual Conference, National University, USA.

Schich, S. (2008). Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects. Financial Market Trends OECD.

Spong, K. (2000). Banking Regulation: Its Purpose, Implementation on Effects, Federal Reserve Bank of Kansas City, 5. Edition.

Sylla, R. (2020). From Exceptional to Normal: Changes in the Structure of US Banking Since 1920. Financial History Review 27(3), 361-375.

Tiryaki, G. (2016). Para Finansın Dönüşümü. Efil Yayınevi, Ankara.

Tiryaki, G. (2012). Finansal İstikrar ve Bankacılık Düzenlemeleri (1990-2010 Türkiye Tecrübesi Işığında). Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul.

Tiryaki, G. (2015). Türkiye'de Mevduatın Bir Finansal Servet Sahipliği Göstergesi Olarak Kullanılması ve Ekonomik Büyüme ile İlişkisi. Sayıştay Dergisi, (97).

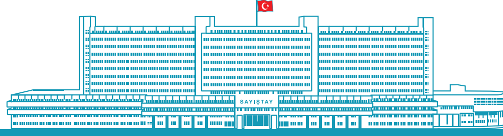
Tiryaki, G. (2023a). Para ve Finansın Geleceği, Nasıl Bir Ekonomi, 30.05.2023, https://www.ekonomim.com/kose-yazisi/para-ve-finansin-gelecegi/696172 (Erişim: 29.09.2023).

Tiryaki, G. (2023b). Altından Kriptoya, Geçmişten Geleceğe Para, II. Uluslararası Çevre, Enerji ve Ekonomi Kongresi, 26-28 Ekim 2023, Giresun - Türkiye, Bildiri Özetleri.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, TCMB (2023). https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/Finansal+Istikrar/Kurumsal+Yapilanma (Erişim: 30.09.2023).

Vunjak, N., Dragosavac, M., Vitomir, J. ve Stojanović, P. (2020). Central and South - Eastern Europe Banking Sectors in The Sustainable Development Function, Global Economics, Volume 8, No.1.

Zeranski, S. ve Sancak, İ.E. (2020). Digitalization of Financial Supervision with Supervisory Technology, Journal of International Banking Law&Regulation, (8), 309-329.



Teknolojik, toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal alanlardaki sürekli değişimler; insanları, toplumları, kurumları ve örgütleri sürekli olarak bu değişimi etkileme veya uyum sağlama çabasına yöneltmektedir. Bu hızlı değişim, hemen her alanda olduğu gibi kamu yönetimini ve denetimini de doğrudan etkilemekte ve yönetim ve denetim arasındaki güçlü bağ, her iki işlevin karşılıklı bir etkileşim içerisinde sürekli gelişmesini zorunlu kılmaktadır. Özellikle artan riskler ve belirsizlikler karşısında demokratik yönetişimin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminde sağlıklı, etkili, sürekli ve sürdürülebilir bir dönüşümün gerçekleştirilmesinde denetimin yol gösterici, rehberlik ve teşvik edici rolüne duyulan ihtiyaç artmaktadır. Demokratik yönetişimin temel dinamikleri arasında önemli bir yer tutan denetimin kamu yönetiminde özellikle hesap verebilirlik ve saydamlığın güçlendirilmesinde, verimlilik ve etkinliğin artırılmasında, demokrasi ve hukuk devletinin geliştirilmesinde ve kamu yönetiminin dönüştürülmesinde güçlü bir potansiyele sahip olduğu bilinmektedir.

Bu kitap, kamu yönetiminde denetimin kavramsal ve kuramsal çerçevesini sunduktan sonra Türkiye'deki önemli denetim kurumlarını, işlevlerini, gelecekte oynayacakları rolleri ve gelişim perspektiflerini, yeni teknolojik gelişmeleri de dikkate alarak değerlendirmektedir.

ISBN: 978-975-7590-53-8



İnönü Bulvarı (Eskişehir Yolu) No: 45
06520 Balgat Çankaya / ANKARA

Tel: (+90) 312 295 30 00
sayistay@sayistay.gov.tr